In het belang van Nederland

Woord van de minister

Nederland heeft zijn plaats in de wereld, heeft belangen te behartigen en waarden te bevorderen. Onzekerheid heerst en (internationale) bronnen van dreigingen en risico's, die onze belangen vergaand kunnen aantasten, laten zich maar moeizaam voorspellen. Defensie is geen luxe maar een fundamentele investering in onze vrijheid, veiligheid en welvaart.

Trots is gerechtvaardigd als het gaat om de voortdurende prestaties van de Nederlandse krijgsmacht. Onze militairen leveren belangrijke bijdragen aan de internationale veiligheid en stabiliteit, zij behartigen humanitaire en economische belangen, versterken bondgenootschappelijke verbanden en verlenen bijstand ten behoeve van de nationale veiligheid. Ons land, met een zeer open economie, vaart hier wel bij.

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van oktober 2012 is afgesproken een visie op de krijgsmacht te ontwikkelen, uitgaande van het beschikbare budget. De oorspronkelijke voornemens met betrekking tot de vervanging van de F-16 bleken namelijk niet uitvoerbaar zonder aanpassing van het totale budget. Ook enkele rijksbrede maatregelen en interne herschikkingen moesten nog hun beslag krijgen.

De realiteit is dat de krijgsmacht de afgelopen twee decennia forse reducties heeft ondergaan, in zowel omvang als capaciteiten. Vele maatregelen hebben inmiddels tot meer efficiëntie geleid. Zo is er in toenemende mate sprake van internationale samenwerking en worden diensten en middelen gezamenlijk door de krijgsmachtdelen gebruikt. Het valt niet te ontkennen dat de krijgsmacht tegelijkertijd aan kracht heeft ingeboet. Terwijl er sprake was van een intensieve inzet over de gehele breedte van de krijgsmacht nam de inzetbaarheid evenals het escalatievermogen af. En het tempo van de herstructureringen ligt nog altijd hoog. De reorganisaties en hervormingen trekken dan ook al heel lang een zware wissel op het personeel.

Twee uitgangspunten liggen ten grondslag aan deze nota. Ten eerste moet de Nederlandse krijgsmacht, ook in de toekomst, zo goed mogelijk kunnen omgaan met diffuse dreigingen en risico's. De combinatie van basis- en nichecapaciteiten waarover zij thans beschikt, vormt dan een solide basis om op voort te bouwen. Een eenzijdige oriëntatie op één type missie is niet verantwoord. De Nederlandse krijgsmacht moet voorbereid blijven op een scala aan inzetmogelijkheden, in alle fasen van een conflict en zo nodig op grote afstand van onze landsgrenzen. Ten tweede moet de krijgsmacht betaalbaar zijn, nu en op de langere termijn. Beide uitgangspunten worden met elkaar verenigd door zowel in operationeel als in financieel opzicht te streven naar duurzaamheid.

Een toekomstbestendige krijgsmacht is in het belang van Nederland. Een krijgsmacht die beschikt over goed opgeleide en getrainde militairen. Een krijgsmacht die beschikt over essentiële, hoogwaardige en multifunctionele militaire capaciteiten. Een relevante krijgsmacht. Maar ook een krijgsmacht die minder dan voorheen langdurig aan missies kan deelnemen. Een krijgsmacht die internationaal is ingebed en op onderdelen afhankelijk is van partners. Met het oog op de ervaringen van de afgelopen twee decennia, in het licht van de internationale ontwikkelingen en gegeven de financiële werkelijkheid, is dit een realistische oriëntatie.

Tot slot, in deze nota over de toekomst van de krijgsmacht wordt noodgedwongen rekening gehouden met de huidige economische situatie. Maar let wel, een robuuste en responsieve krijgsmacht is in óns belang. Het past bij de positie van een handelsnatie als Nederland, de vijfde meest concurrerende economie en het zevende exportland in de wereld. De mondiale ontwikkelingen doen vermoeden dat militaire missies in de toekomst niet minder veeleisend of divers zullen worden. Een krachtige en internationaal inpasbare krijgsmacht blijft daarom nodig. Dit gaat echter niet vanzelf. Het vereist permanente inspanning en een besef van de waarde van Defensie. De Nederlandse belangen zijn hierbij gebaat.

De minister van Defensie

Jeanine Hennis-Plasschaert

1. De strategische omgeving

Nederland is als open samenleving sterk afhankelijk van de wereld om zich heen. Dit vraagt om een alerte houding. Enerzijds om kansen te grijpen als deze zich voordoen. Anderzijds om te kunnen handelen als risico's - nationaal en internationaal - zich ontpoppen tot bedreigingen voor onze vrijheid, veiligheid en welvaart.

Het vertrekpunt van deze nota is de veiligheidsanalyse die berust op de uitkomsten van de interdepartementale Strategische Monitor.

De Monitor, op zijn beurt het vervolg op het project Verkenningen uit 2010, ligt tevens ten grondslag aan de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De nota sluit aan bij de IVS en de SNV.

De IVS noemt als vitale nationale belangen de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, economische veiligheid en een functionerende internationale rechtsorde.

De SNV onderscheidt vijf vitale belangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit.

De wereld is in beweging door verschuivende geopolitieke en economische machtsverhoudingen. De trans-Atlantische as die Europa en Noord-Amerika decennia van vrijheid, veiligheid en welvaart heeft gebracht, maakt gaandeweg plaats voor een multipolaire ordening waarin zich nieuwe actoren aandienen. De belangrijkste constante in de internationale verhoudingen is onzekerheid. En die onzekerheid gaat gepaard met afnemende stabiliteit, plots opdoemende crises en nieuwe bronnen van internationale spanning. Conflicten in Noord-Afrika en in het Midden-Oosten zijn hiervan manifestaties. Tegelijkertijd staat, mede vanwege de economische en financiële crisis, de cohesie van internationale veiligheidsinstituties onder druk. In tegenstelling tot landen elders in de wereld, is in Europa sprake van een forse afname van de defensiebestedingen.

Tegen de achtergrond van die verschuivende mondiale machtsverhoudingen richten de Verenigde Staten zich meer dan voorheen op Azië. Europa, en daarmee Nederland, zal zijn belangen in toenemende mate zelfstandig moeten behartigen. En dat geldt zeker met betrekking tot buurregio's zoals Noord-Afrika, de Sahel en het Midden-Oosten. Bronnen van instabiliteit, zoals ineffectief en illegitiem bestuur, concurrentie om grondstoffen, het ontbreken van economisch perspectief, humanitaire noodtoestanden en vluchtelingenstromen, vormen thema's die prominent op de Europese veiligheidsagenda staan.

Het is evident dat verstoringen van de aanvoer van grondstoffen en goederen naar Europa tot ingrijpende economische gevolgen kunnen leiden. Ook voor ons land. Het beveiligen van aanvoerroutes, het beschermen van vitale infrastructuur en het bevorderen van de stabiliteit in staten of regio's, kunnen de risico's verminderen. Nederland heeft tevens belang bij internationale samenwerking op het terrein van wapenbeheersing en nucleaire veiligheid evenals het bestrijden van internationaal terrorisme en de proliferatie van wapentechnologieën.

Voorts neemt de kwetsbaarheid van de samenleving verder toe door de steeds verdergaande digitalisering en afhankelijkheid van netwerken. Het verminderen van die kwetsbaarheid, en dus het vergroten van de weerbaarheid, vraagt nadrukkelijk de aandacht.

2. Militaire ontwikkelingen

De krijgsmacht moet kunnen inspelen op militaire ontwikkelingen. Operationele relevantie is steeds weer het uitgangspunt. De krijgsmacht wordt ingezet in zeer uiteenlopende scenario's.

Veel missies worden op grote afstand van Nederland uitgevoerd. De krijgsmacht heeft aangetoond over de expeditionaire capaciteiten te beschikken om dergelijke veeleisende missies op een professionele wijze op zich te nemen. Ook de modulaire inrichting van eenheden heeft haar nut in de praktijk bewezen. Verder werd bij stabilisatie- en wederopbouwmissies de 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*) met succes uitgewerkt.

De proliferatie van hoogwaardige civiele en militaire technologie naar niet-westerse staten en niet-statelijke actoren blijft zorgwekkend. Het betreft onder meer mobiele luchtafweer, maritieme systemen, cybercapaciteiten en ballistische wapens. Tegelijkertijd zijn in Europa maar moeizaam vorderingen zichtbaar in de noodzakelijke verbreding van militaire capaciteiten en het vermogen tot grootschalig (offensief) optreden.

Het geweldsniveau in conflicten is moeilijk te voorspellen en biedt geen leidraad voor de inrichting van de krijgsmacht. Of het nu gaat om preventie, afschrikking, interventie, stabilisatie of (weder)opbouw, de praktijk laat keer op keer zien dat uitgezonden eenheden robuust moeten zijn en over voldoende escalatiedominantie moeten beschikken om de politieke en militaire doelstellingen te kunnen realiseren. De ontwikkeling naar geïntegreerd, genetwerkt optreden van grondtroepen en gevechtsvliegtuigen, zoals gedemonstreerd in Afghanistan en Libië, is volop gaande. De antipiraterij-operaties op zee nabij Somalië zijn eveneens vormen van genetwerkt optreden. Onbemande verkenningsmiddelen spelen hierbij in toenemende mate een rol.

In 2012 constateerde de NAVO onder meer de volgende militaire tekorten:

- Informatieveiligheid (inclusief *Cyber Defence*)
- Beschermings- en detectiemiddelen tegen onder meer ballistische wapens, CBRN-dreigingen en IED's
- Commandovoering, logistieke capaciteit (inclusief medische), stabilisatie- en wederopbouwcapaciteiten
- Vliegtuig- en helikoptercapaciteit ter ondersteuning van speciale operaties
- Precisiemunitie en gezamenlijke (*joint*) vuurkracht
- Inlichtingen, bewaking en verkenning
- Air-to-air refuelling
- Strategisch luchttransport

Een in het oog springende militair-technologische trend is de voortschrijdende vermindering van de bemensing van wapensystemen. Andere trends zijn de integratie van niet-letale effecten in operaties en de toepassing van nieuwe, hoogwaardige materialen in wapensystemen ter bescherming van militairen. De verdergaande ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie blijft van belang. Zo biedt de rekenkracht van *quantum computing* kansen en bedreigingen. En datzelfde geldt voor de ontwikkeling van geavanceerde *deceptive malware* om commandovoeringsystemen te ontregelen. De ontwikkelingen gaan snel. Defensie zal samen met kennisinstituten en het

bedrijfsleven de mogelijkheden voor militaire toepassingen onderzoeken. Tijdens missies, maar ook in het nationale domein, wordt cyber in toenemende mate een belangrijk terrein van aandacht en inzet.

Verder worden de capaciteiten van de krijgsmacht steeds vaker ingezet ter ondersteuning en aanvulling van de civiele autoriteiten. Defensie beschikt immers over specialistische capaciteiten, kennis en deskundigheden. Ervaringen die Defensie heeft opgedaan in expeditionaire operaties kunnen vaak uitstekend worden toegepast in het nationale domein.

3. Samenwerking in perspectief

Nederland is niet in staat op eigen kracht zijn veiligheid te garanderen. Onze veiligheidsbelangen zijn verknoopt met de wereld om ons heen. De NAVO blijft dan ook de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid. Een verdere verdieping van militaire samenwerking, met gelijkgezinde landen en in multinationaal verband, is nadrukkelijk het streven. Een sterke Europese Unie is in het belang van de NAVO.

Internationaal

Het veiligheidsbeleid van Nederland krijgt in belangrijke mate gestalte in bilateraal verband en in internationale organisaties zoals de NAVO, de EU, de VN en de OVSE. De verdeling van lasten en risico's tussen lidstaten is essentieel voor de geloofwaardigheid en slagvaardigheid van deze organisaties. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de wederzijdse bijstandsverplichting die de NAVO-lidstaten in 1949 zijn aangegaan.

Internationale militaire samenwerking krijgt vorm door initiatieven van bovenaf en van onderop. De NAVO en de EU hebben een coördinerende en ondersteunende rol, bijvoorbeeld door de vaststelling van tekorten en de ontwikkeling van doctrines en concepten. Met interoperabiliteitseisen geven zij bovendien richting aan de materieelontwikkeling en -verwerving in de lidstaten. Initiatieven van onderop komen vaak voort uit de praktische samenwerking van twee of meer landen, en kunnen vervolgens als *best practices* door andere partners worden overgenomen. De actuele intensivering van de samenwerking met België, Duitsland en Luxemburg is hier een voorbeeld van.

De verdere intensivering van internationale militaire samenwerking is een proces dat tijd vergt. En niet onbelangrijk, de kost gaat veelal voor de baat uit. Om op termijn de vruchten van doelmatige

Internationale militaire samenwerking

Voorbeelden van succesvolle bilaterale militaire samenwerkingsverbanden zijn de Admiraliteit België en Nederland (maritiem), het Duits-Nederlandse Legerkorpshoofdkwartier (landmacht) en de *UK/NL Amphibious Force* (mariniers). De samenwerking in deze verbanden behelst de integratie van eenheden en capaciteiten.

Met België en Luxemburg ligt vergaande samenwerking in het verschiet op het terrein van de luchtmacht. Het betreft een gezamenlijk helikoptercommando en de gezamenlijke bewaking van het luchtruim met jachtvliegtuigen. De Benelux-landen en Duitsland gaan samenwerken bij de opleiding van *paratroopers* en op het terrein van vuursteun. Duitsland en Nederland bestuderen de mogelijkheid om samen te werken bij de verwerving van UAV's.

Nederland neemt deel aan het *European Air Transport Command* en aan het C-17 initiatief voor het gedeelde gebruik van grote transportvliegtuigen. De Koninklijke Marechaussee is aangesloten bij de *European Gendarmerie Force*.

Nederland leidt het EU-project *Air-to-Air Refuelling* om op middellange termijn de Europese tankercapaciteit te moderniseren en uit te breiden. In de NAVO leidt Nederland het project om de makers van bermbommen op te sporen met behulp van biometrische gegevens.

samenwerking te kunnen plukken, zijn vaak investeringen vooraf nodig. Diverse internationale initiatieven hebben tot concrete resultaten geleid maar minder snel dan gehoopt. Samenwerking impliceert een toenemende afhankelijkheid van anderen en investeringen in specifieke capaciteiten. Dat neemt niet weg dat samenwerking al lang geen keuze meer is maar pure noodzaak. De inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen kunnen worden versterkt en ontbrekende capaciteiten gecompenseerd. De Nederlandse krijgsmacht heeft een uitstekende uitgangspositie. Professionaliteit en technologische hoogwaardigheid maken haar tot een aantrekkelijke partner.

Inzet, oefeningen en opleidingen worden steeds vaker in internationaal verband uitgevoerd. Nederlandse eenheden opereren met buitenlandse partners die unieke capaciteiten leveren en andersom. Nauwere samenwerking is de aangewezen manier om de gezamenlijke militaire slagkracht op peil te houden. Internationale samenwerking wordt dan ook steeds belangrijker bij de verwerving, instandhouding, afstoting en inzet van militaire capaciteiten.

Zoals gezegd, spelen de NAVO en de EU een belangrijke rol bij de intensivering van de militaire samenwerking. Zij vormen het multilaterale raamwerk waarbinnen de Nederlandse krijgsmacht veelal wordt ingezet en zij geven sturing en richting aan de ontwikkeling van de militaire capaciteiten. De behoeften van de NAVO en de EU zijn daarom een belangrijke toetssteen voor de inrichting van de krijgsmacht. Nederland heeft dan ook intensief contact met het *Allied Command Transformation*. Nederland onderschrijft nadrukkelijk het *Forces 2020* initiatief van de NAVO om op een evenwichtige manier de militaire effectiviteit te verbeteren en militaire tekorten weg te werken.

Intensievere samenwerking met de ons omringende landen en in multilateraal verband levert ons land veel op. Het soevereiniteitsvraagstuk hoeft geen beletsel te vormen. Het vergroten van ons handelingsvermogen (politiek en militair) staat in dezen centraal.

Nationaal

Ook als het gaat om onze nationale veiligheid is samenwerking het parool. Defensie levert – dag in, dag uit – bijdragen aan de nationale veiligheid. Bijna een derde van de militaire capaciteit wordt hiertoe doorlopend ingezet. Dat betreft onder meer grens- en luchtruimbewaking, cyber, opsporing en redding, kustwachttaken en de inzet van bijzondere bijstandseenheden. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de civiele autoriteiten. Daarnaast beschikt Defensie over mogelijkheden om de capaciteiten van civiele autoriteiten aan te vullen en te vergroten, onder meer met behulp van specifieke ondersteuningsmiddelen zoals waarnemingssystemen, snel inzetbare communicatie- en commandovoeringsmiddelen en, uiteraard, met professioneel, getraind personeel. Verdere stappen worden gezet om zoveel mogelijk rendement te halen uit de civiele en militaire capaciteiten ten behoeve van onze nationale veiligheid.

Bedrijfsleven en kennisinstituten

In de toekomst zal Defensie gebruik blijven maken van de kennis en deskundigheden van het bedrijfsleven en kennisinstituten. Nu al beschikt de Commissie Defensie Materieelontwikkeling (Codemo) over een fonds om bedrijven kansrijke producten te laten maken. Eenheden van de krijgsmacht gaan die producten beproeven. Zo komt Defensie veelbelovende, innovatieve producten op het spoor en kunnen bedrijven beter op de behoeften van de krijgsmacht inspelen. De Defensie Industrie Strategie (DIS) verwoordt het belang dat de Nederlandse overheid hecht aan de defensie- en veiligheidsindustrie en werkt de relatie tussen de industrie en de overheid uit. Samen met de stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) beziet Defensie welke activiteiten zij kan uitbesteden aan het bedrijfsleven. In overeenstemming met het toetsingskader voor materieelverwerving, blijft 'kopen van de plank' het uitgangspunt. Alleen in uitzonderingsgevallen kan het nodig zijn om deel te nemen aan een ontwikkeling of om de systeemontwikkeling en -integratie gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. In dat geval wordt, waar mogelijk, gebruikgemaakt van de 'gouden driehoek' bestaande uit Defensie, het bedrijfsleven en kennisinstituten. Dat is niet alleen goed voor Defensie maar ook voor de hoogwaardige werkgelegenheid en de Nederlandse concurrentiepositie.

Werving

Defensie heeft met het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een convenant gesloten over de MBO–opleiding Veiligheid en Vakmanschap (VeVa). Militaire instructeurs geven les op de Regionale Opleidingscentra en ondersteunen de praktijkvorming. De leerlingen kunnen zo met de krijgsmacht kennismaken en een realistisch beroepsbeeld ontwikkelen.

Technisch, medisch en ICT-personeel is schaars in Nederland. Ook Defensie ondervindt daarvan de gevolgen. Daarom gaan de werkgeversvereniging VNO-NCW en Defensie samen bekijken hoe ze voldoende gekwalificeerd personeel kunnen werven en behouden.

4. Taken, strategische functies en vereiste capaciteiten

Ook in de toekomst dient de Nederlandse krijgsmacht voorbereid te zijn op (onvoorspelbare) dreigingen en risico's. De taken die de krijgsmacht moet kunnen uitvoeren, zijn divers. Het handhaven van essentiële capaciteiten is dan van groot belang.

De krijgsmacht dient de Nederlandse veiligheidsbelangen. Artikel 97 van de Grondwet is expliciet: "ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht".

De drie hoofdtaken van de krijgsmacht zijn:

1. Bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribisch gebied.
2. Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De ervaringen van de afgelopen twee decennia zijn illustratief voor de uiteenlopende missies die onze krijgsmacht moet kunnen uitvoeren. Te denken is aan de missies op de Balkan, waaronder de operatie *Allied Force* in Kosovo. De stabilisatiemissies in Irak en Afghanistan. Het maritieme embargo *Active Endeavour.* De antipiraterij-operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* nabij Somalië. De voortdurende bijdragen aan VN-waarnemersmissies. Grensbewaking door de Koninklijke marechaussee. A*ir policing* boven de Baltische staten. En ook de uitzending van de Patriot-eenheden naar Turkije.

Periodiek neemt de krijgsmacht tevens deel aan de *stand-by forces* van zowel de NAVO (*NATO Response Force*) als de EU (*EU Battle Groups*). Deze snel inzetbare eenheden zijn in staat in het gehele geweldsspectrum op te treden en dienen

De zeven strategische functies

Anticiperen. Het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde kunnen beïnvloeden.

Voorkomen. Het optreden binnen en buiten de landsgrenzen ter voorkoming van een bedreiging van de belangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde.

Afschrikken. Het ontmoedigen van activiteiten die indruisen tegen de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde door geloofwaardige vergeldingsmaatregelen in het vooruitzicht te stellen.

Beschermen. Het beschermen en zo nodig verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, evenals het waarborgen van de veiligheid van Nederlandse staatsburgers in binnen- en buitenland en in het Koninkrijk geregistreerde eigendommen.

Interveniëren. Het afdwingen van een gedragsverandering bij actoren die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de internationale rechtsorde bedreigen.

Stabiliseren. Het assisteren bij de beëindiging van een conflict en het bevorderen van een stabiele politieke, economische en sociale ontwikkeling in een (voormalig) conflictgebied in dienst van de belangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde.

Normaliseren. Het herstellen van aanvaardbare leefomstandigheden na een conflict of een door de mens of de natuur veroorzaakte ramp.

veelal als *initial entry*-capaciteit. Tot dusver hebben de NAVO en de EU weinig of geen gebruik gemaakt van deze snel inzetbare eenheden. De komende jaren moet daarin verandering komen. En zeker nu de grootscheepse internationale militaire betrokkenheid bij Afghanistan ten einde loopt. Om het hoge operationele niveau vast te houden, kunnen militaire oefeningen van NAVO en EU-lidstaten, samen met ISAF-partners, het aangewezen middel zijn, met de *NATO Response Force* en de *EU Battle Groups* als spil.

Ook de bescherming van de belangen van het Koninkrijk waarvan artikel 97 gewag maakt, speelt dikwijls een rol bij de politieke afwegingen over de inzet van de krijgsmacht. De antipiraterij-operaties zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Dat geldt nadrukkelijk ook voor de talrijke manieren waarop Defensie de civiele autoriteiten in eigen land ondersteunt. De toenemende verwevenheid van de nationale en internationale veiligheidsdimensies, en de Nederlandse belangen die daarmee gemoeid kunnen zijn, vergen in voorkomend geval de actieve betrokkenheid van de krijgsmacht op vele niveaus. Internationaal en nationaal maar ook regionaal en lokaal.

Vereiste capaciteiten

Er bestaat geen standaardrecept voor militaire inzet. Het is de diversiteit aan belangen, strategische functies, typen missies, specifieke operationele omstandigheden en risico's die vanuit militair perspectief bepalen welke combinatie van capaciteiten nodig is. De ervaring heeft geleerd dat hedendaagse missies hoogwaardige middelen en goed getraind personeel vereisen. Dit geldt net zo goed voor interventies en stabilisatieoperaties als voor preventieve en *post conflict* activiteiten in vredesoperaties. De operationele en politieke risico's zijn immers groot en de maatschappelijke eisen ten aanzien van de bescherming van de bevolking en het voorkomen van slachtoffers en ongewenste nevenschade hoog. De beoogde effecten moeten zo precies mogelijk worden bereikt. De huidige samenstelling van de krijgsmacht weerspiegelt dit besef. Ook in de toekomst heeft Nederland een krachtige, hoogwaardige en flexibele krijgsmacht nodig, inzetbaar op alle geweldsniveaus en voor alle strategische functies.

De mens centraal

Personeel is en blijft het belangrijkste kapitaal van de krijgsmacht. Het vermogen van de krijgsmacht om zich aan te passen aan veranderingen hangt in belangrijke mate af van de kennis en deskundigheden van de medewerkers van Defensie, burgers en militairen. De snel veranderende operationele omgeving vraagt om flexibiliteit en mentale weerbaarheid. De inzet van militairen vereist voorts goed doordachte vorming, opleiding, training en een uitdagend oefenprogramma. Dit alles op basis van de meest recente inzichten.

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de militair. In het uiterste geval zet de militair immers zijn of haar leven op het spel. Hierbij gaat het natuurlijk om de zorg voor de militair, de veteraan en het thuisfront maar bijvoorbeeld ook om een goede uitrusting en de juiste ondersteuning.

Met het oog op de toekomst onderzoekt Defensie de mogelijkheden om het arbeidspotentieel in ons land optimaal te benutten. Zo wil zij meer gebruik maken van

reservisten. Daarvoor is de medewerking van de Rijksoverheid en het bedrijfsleven nodig. Een vergelijkbare ontwikkeling zien we in de ons omringende landen.

Bij de capaciteiten die Defensie nodig heeft voor de operationele taakuitvoering, horen een reële beloning en een modern arbeidsvoorwaardenpakket. De gevolgen van de verhoging van de AOW-leeftijd moeten daarbij worden meegewogen. Verlenging van de functieduur voor militair personeel en meer mobiliteit onder burgermedewerkers bevorderen de slagvaardigheid van de organisatie als geheel. Wat Defensie betreft, maken deze onderwerpen deel uit van de agenda voor het overleg met bonden en werkgevers.

De gereedschapskist van de krijgsmacht

De krijgsmacht heeft de beschikking over een combinatie van basis- en nichecapaciteiten voor diverse typen missies en soorten conflicten. Op land, op zee, in de lucht en, in toenemende mate, ook in het digitale domein. Basiscapaciteiten zijn capaciteiten waar de krijgsmacht niet zonder kan of die nodig zijn voor specifieke, wettelijke taken. Deze capaciteiten moeten daarom nationaal voor handen blijven. Samen vormen zij de basisgereedschapskist van de krijgsmacht. Nichecapaciteiten zijn, in NAVO- en EU-verband, schaarse capaciteiten waarover een beperkt aantal lidstaten beschikt.

Basiscapaciteiten

De basiscapaciteiten moeten voor zoveel mogelijk taken bruikbaar zijn, in binnen- en buitenland, dichtbij en veraf. Bruikbaarheid is dus een belangrijk uitgangspunt. Gevechtseenheden, zoals fregatten, jachtvliegtuigen en infanterie-eenheden, vormen de harde kern van de basiscapaciteiten. Om effectief te kunnen optreden moeten zij echter worden ondersteund met andere capaciteiten, zoals inlichtingen, logistiek, bescherming (tegen bijvoorbeeld bermbommen), mobiliteit (bijvoorbeeld helikopters) en commandovoering (staf, communicatiemiddelen, operationele ICT-systemen). De samenstellende delen vormen de volledige basiscapaciteit. Een fregat of een jachtvliegtuig kan niet zonder bewapening of navigatiemiddelen en een infanterie-eenheid kan niet zonder logistieke ondersteuning of communicatiemiddelen. Gevechtseenheden en ondersteunende eenheden vormen samen een integrale combinatie van essentiële operationele capaciteiten die inpasbaar moeten zijn in wisselende (internationale) verbanden.

Let wel, ook als zij onderdeel zijn van grotere (internationale) samenwerkingsverbanden, moeten basiscapaciteiten op eigen kracht kunnen opereren. Het is een vereiste om over ingewerkte teams te beschikken met goed beproefde en geoefende procedures. Militairen moeten elkaar onder alle omstandigheden blindelings kunnen vinden. Basiscapaciteiten moeten bovendien over het vermogen beschikken zich staande te houden in een verslechterende veiligheidssituatie ('escalatiedominantie'). Die lessen heeft de krijgsmacht gedurende vele missies geleerd.

Als er minder beschikbaar is van een specifieke basiscapaciteit, beperkt dit niet het type missies waaraan kan worden deelgenomen maar wel de duur van de inzet. In de praktijk betekent het dat de krijgsmacht minder lang aan operaties kan meedoen en dat meer aan partners moet worden overgelaten.

Nichecapaciteiten

Naast de basiscapaciteiten zijn er capaciteiten waarover niet elke krijgsmacht beschikt. Het gaat hierbij om hoogwaardige, specialistische capaciteiten die internationaal schaars zijn. Dergelijke nichecapaciteiten maken deel uit van de gereedschapskist van de NAVO en de EU. Goede bondgenoten verdelen de lasten en de risico's. Nederland toont zich bijvoorbeeld een betrouwbare partner door nichecapaciteiten aan te houden die in andere lidstaten slechts beperkt voorhanden zijn en die in te zetten als de omstandigheden daarom vragen. Een recent voorbeeld is de inzet van de Patriot-eenheden ter bescherming van Turkse bevolkingscentra in het grensgebied met Syrië. Een ander voorbeeld is de inzet van onderzeeboten voor inlichtingenvergaring tijdens antipiraterij-operaties.

Nichecapaciteiten komen eerder in aanmerking voor taakspecialisatie en internationale inbedding dan basiscapaciteiten. Als Nederland een nichecapaciteit afschaft, houdt het bondgenootschap minder van de bewuste capaciteiten over en moet ook ons land voortaan een beroep doen op partners die de capaciteiten nog wel hebben. Uiteraard kan internationale samenwerking een alternatief zijn voor het verwerven of vervangen van een capaciteit. Een recent voorbeeld is het multinationale initiatief om zeer grote transportvliegtuigen (C-17) te poolen en deelnemende landen, waaronder Nederland, trekkingsrechten te laten inkopen.

5. Het afwegingskader

Het afwegingskader voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht berust op de internationale ontwikkelingen, de hoofdtaken van de krijgsmacht en de budgettaire beperkingen. Een toekomstbestendige en relevante krijgsmacht is in zowel operationeel als financieel opzicht duurzaam.

Operationele duurzaamheid

Bij het bepalen van de relevantie van capaciteiten zijn drie aspecten van belang. Het eerste aspect is *bruikbaarheid* of *veelzijdigheid*. De krijgsmacht moet onder uiteenlopende omstandigheden en in verschillende typen missies de gewenste effecten kunnen bereiken. De veelzijdigheid van militaire capaciteiten en een evenwichtige verhouding tussen gevechtseenheden en ondersteunende eenheden zijn daarbij vereisten. Het tweede aspect is *aanpassingsvermogen*. De mate waarin capaciteiten kunnen worden aangepast aan snel veranderende (operationele) omstandigheden bepaalt de toegevoegde waarde van (onderdelen van) de krijgsmacht. Hoe groter de aanpassingsmogelijkheden, hoe uitgebreider de inzetmogelijkheden. Het derde aspect is *toekomstbestendigheid*. De mate waarin wapensystemen in de toekomst onder veranderende omstandigheden bruikbaar blijven, bepaalt hun toekomstbestendigheid. De krijgsmacht moet innovatief zijn en kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en technologieën.

Financiële duurzaamheid

De structurele betaalbaarheid van de krijgsmacht vergt een evenwicht tussen ambities en beschikbare financiële middelen. Dit dwingt tot keuzes, bijvoorbeeld over het inperken van het voortzettingsvermogen van specifieke *basiscapaciteiten* en het aanhouden of afstoten van *nichecapaciteiten*.

Een doelmatige inrichting van de krijgsmacht resulteert tevens in een *kleinere footprint*. Een sprekend voorbeeld hiervan is de concentratie van eenheden en de afstoting van locaties. Dit is dan ook een leidend beginsel bij de inrichting (van de ondersteuning) van de krijgsmacht.

Samenwerking

Militaire samenwerking moet leiden tot meer doelmatigheid en meer effectiviteit. Door samen met partners *schaalgrootte* te creëren, kan de krijgsmacht de *teeth-to-tail ratio* verbeteren en voldoende basiscapaciteiten aanhouden. Op nichegebieden biedt samenwerking de mogelijkheid om bepaalde capaciteiten juist af te stoten als partnerlanden die op hun beurt in stand houden. Het *opheffen van tekorten* is een cruciaal punt van aandacht. De NAVO en de EU hebben de militaire tekortkomingen geïnventariseerd en Nederland streeft ernaar deze, zelfstandig en in samenwerking met onze bondgenoten en partners, weg te werken. De Nederlandse krijgsmacht staat immers niet op zichzelf. Aansluiting bij het NAVO-planningsproces maar ook bij NAVO en EU-initiatieven, zoals *Smart Defence* en *Pooling & Sharing*, is dan ook van groot belang.

Bestaande samenwerkingsverbanden worden zoveel mogelijk benut en waar mogelijk verder versterkt. Dit geldt voor de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen, onze samenwerking met internationale partners en nadrukkelijk ook voor de samenwerking in eigen land met veiligheidspartners, bedrijven en kennisinstituten.

6. Keuzes en gevolgen

De combinatie van basis- en nichecapaciteiten waarover de Nederlandse krijgsmacht thans beschikt, biedt een solide basis om op voort te bouwen. Om ook op langere termijn over een betaalbare en militair relevante krijgsmacht te kunnen beschikken, is er wel een heroverweging aan de orde.

Algemeen

Aan de hand van de vele operationele ervaringen, en met het oog op de onzekere toekomst, kiest Defensie ervoor om de diversiteit aan basiscapaciteiten te handhaven. Daarmee worden de Nederlandse belangen het beste gediend. Ook nichecapaciteiten worden zo veel mogelijk gehandhaafd omdat zij specifieke tekorten in de NAVO en de EU beperken. Een aantal nichecapaciteiten is in het verleden reeds afgestoten. Besloten is de vervanging van het jachtvliegtuig zo vorm te geven dat er elders in de krijgsmacht geen verdringingseffecten optreden.

In feite kiest Defensie ervoor om niet zozeer de samenstelling als wel het voortzettingsvermogen van de capaciteiten te beperken. Een vermindering van het aantal van een bepaalde basiscapaciteit beperkt niet het type missies waaraan kan worden deelgenomen maar wel de duur en omvang van de inzet. Feitelijk kan de krijgsmacht, naast kleine missies en nationale taken, nog één grotere operatie op zee, op land en in de lucht uitvoeren.

Verder wil Defensie de mogelijkheden van internationale samenwerking optimaal benutten, onder meer door de integratie van eenheden.

Luchtstrijdkrachten

De luchtstrijdkrachten zijn een onmisbaar onderdeel van de krijgsmacht. Het materieel is gemoderniseerd en de capaciteiten zijn in toenemende mate internationaal ingebed. De keuze voor een kleiner aantal jachtvliegtuigen beperkt het voortzettingsvermogen tot één grotere operatie in de lucht.

De F-16 heeft zijn waarde voor de krijgsmacht ondubbelzinnig bewezen in interventie- en stabilisatieoperaties. Ook de komende decennia kunnen we niet zonder jachtvliegtuig. Na de kandidatenvergelijkingen in 2001 en 2008 en een actualisering van de relevante informatie in 2013, heeft het kabinet - op grond van operationele, financiële en economische overwegingen - gekozen voor de F-35 als het nieuwe jachtvliegtuig voor de Nederlandse krijgsmacht.

Met de F-35 kiest Defensie weloverwogen voor een technisch hoogwaardige en toekomstgerichte luchtmacht. De F-35 biedt in militair-operationeel perspectief de meeste opties. Ook is de F-35 het meest toekomstbestendig. Het toestel is het beste opgewassen tegen de proliferatie van mobiele luchtverdedigingssystemen en biedt sterk verbeterde waarnemingscapaciteiten die in alle missietypen van grote waarde zijn. Bovendien biedt het toestel een groot potentieel voor doorontwikkeling, vooral op het gebied van genetwerkt optreden. Belangrijk zijn ook de mogelijkheden voor

internationale samenwerking op terreinen zoals training, instandhouding en inzet. Analyses van de NAVO schragen de Nederlandse keuze.

Met dit besluit, waarmee een traject van bijna vijftien jaar wordt afgesloten, geeft ons land gehoor aan de oproep van het bondgenootschap om te investeren in kwaliteit en daarmee in de collectieve, bondgenootschappelijke veiligheid. Het besluit bestendigt ook de kansen van Nederlandse bedrijven op hoogwaardig werk, bij zowel de productie van de F-35 als de instandhoudingsfase. De afnemende defensiebudgetten in veel NAVO-lidstaten, en zeker in Nederland, vergen zorgvuldige afwegingen en scherpe keuzes. Met de keuze voor het beste toestel in bescheiden aantallen getuigt het besluit dan ook bovenal van realiteitszin.

Internationale samenwerking is hét middel om de operationele effectiviteit verder te optimaliseren. Een belangrijke stap is de intentie van België en Nederland om gezamenlijk het luchtruim van de Benelux te gaan bewaken. Deze *Quick Reaction Alert* (QRA) en *Renegade* taken leggen nu nog een fors beslag op vliegers en toestellen van de beide landen afzonderlijk. Samenwerking levert beide landen dan ook aanzienlijk voordeel op. Een verdrag is nodig om deze taak in elkaars luchtruim uit te voeren. Op allerlei gebieden zal de introductie van een gevechtsvliegtuig van een nieuwe generatie tot nieuwe inzichten en toepassingen leiden. De Nederlandse luchtmacht, kennisinstituten en bedrijven beschikken over de innovatieve kracht om daarbij internationaal een voortrekkersrol te vervullen. De bedrijfsvoering van de luchtmacht zal zo worden ingericht dat een optimale operationele output te allen tijde is gewaarborgd. De mogelijkheden om de vaardigheden van vliegers ná hun operationele periode op peil te houden zullen met de introductie van de F-35 tot een minimum afnemen. Dit om zeker te stellen dat vlieguren primair beschikbaar zijn voor de operationele vliegers.

Besloten is om de vervanging volledig uit te voeren binnen het eerder gereserveerde investeringsbudget van 4,5 miljard euro en het huidige exploitatiebudget van de F-16 dat 270 miljoen euro per jaar bedraagt. Dat voorkomt verdringingseffecten die vroeger of later ten koste zouden gaan van andere capaciteiten. Aangezien de stuksprijs en de exploitatiekosten van de F-35 nog niet definitief vaststaan, wordt een risicoreservering van tien procent op de investeringen en de exploitatie gehanteerd. Daarmee kunnen onvoorziene stijgingen van de ramingen worden opgevangen zonder directe gevolgen voor het aantal toestellen. De keuze voor een strak financieel kader onderstreept wederom dat Defensie vastbesloten is de financiële huishouding structureel op orde te brengen. De aldus beschikbare financiële ruimte is volgens de huidige inzichten toereikend voor de aanschaf van 37 toestellen. Defensie zal dit aantal voortaan hanteren voor planningsdoeleinden en haar partners in het F-35 programma daarvan in kennis stellen.

Als binnen dit afgebakende financiële kader de komende jaren alsnog ruimte ontstaat om meer toestellen aan te schaffen, zal Defensie daartoe overgaan. Die mogelijkheid doet zich voor als de risicoreservering niet volledig hoeft te worden aangesproken en als de aanschafprijs van de F-35 lager uitvalt dan nu voorzien. De luchtmacht kan dan, in aanvulling op genoemde inzet, ook een kortdurende bijdrage aan een tweede grotere operatie leveren, zoals onlangs in Libië. Met behulp van de bestelsystematiek kan het uiteindelijke aantal toestellen passend worden gehouden binnen het beschikbare budget. Mochten zich onverhoopt grote veranderingen voordoen in de aspecten product, tijd of

geld, die zelfs de marges in het projectbudget overstijgen, dan zal er een heroverweging van het project plaatsvinden binnen de afgebakende financiële kaders.

In vergelijking met de huidige F-16 vloot kunnen straks minder F-35's voor langere tijd worden ingezet. Met 37 F-35's blijft, naast de permanente inzet voor de bewaking van het eigen en bondgenootschappelijk luchtruim, de onafgebroken gelijktijdige inzet van vier gevechtsvliegtuigen mogelijk ter ondersteuning van Nederlandse grondtroepen zoals eerder in Uruzgan en nu in Kunduz. In 2014 wordt het huidige aantal F-16's met zeven verminderd tot 61. De investeringskosten voor het langer doorvliegen met de F-16 nemen hierdoor af. De zeven toestellen worden toegevoegd aan de logistieke reserve ter verbetering van de inzetbaarheid van de resterende 61. De inzetbaarheidsdoelstellingen voor de periode tot aan de vervanging van de F-16 worden dienovereenkomstig verlaagd. De in Nederland gestationeerde F-16's en vliegers worden ingedeeld over drie squadrons.

Op grond van de huidige planning wordt de F-35 met ingang van 2019 ingevoerd. Halverwege de jaren twintig zal de luchtmacht afscheid nemen van de laatste F-16. Omdat de geluidnormering in ons land de concentratie op één basis niet toestaat, blijven Volkel en Leeuwarden de twee Nederlandse jachtvliegbases. Wel zal de status van Leeuwarden van *Main Operating Base* in 2015 veranderen in *Deployed Operating Base*. Hiermee worden de functionaliteiten van de basis tot het minimaal noodzakelijke beperkt. De overhead wordt geconcentreerd op vliegbasis Volkel.

De luchtmacht bestaat uiteraard niet uitsluitend uit jachtvliegtuigen. Helikopters zijn de werkpaarden voor de gehele krijgsmacht en vormen om die reden een gezamenlijke (*joint*) capaciteit die centraal is belegd in het Defensie Helikopter Commando (DHC). De inzetbaarheid van de toestellen wordt de komende jaren verbeterd door het aantal vlieguren te verhogen. Daarvoor wordt extra geld beschikbaar gesteld. Al lange tijd overtreft de vraag naar helikopters ruimschoots de beschikbare capaciteit. Het ontbreekt Defensie de komende jaren echter aan de middelen om meer toestellen te verwerven. Om een structureel evenwicht te bewerkstelligen, is daarom besloten de vraag te dempen.

Toereikende ondersteuning met helikopters van het optreden op land en zee evenals van *Special Forces* is ook in de toekomst gegarandeerd. De vraagdemping wordt bereikt door af te zien van de invoering van het STOM-concept (*air*) waarbij mariniers in amfibische operaties met zware helikopters van een schip naar de wal worden vervoerd.[1] Ten tweede is besloten de gereedstelling van de luchtmobiele bataljons aan te passen. Beide maatregelen, waarmee op helikoptergebied vraag en aanbod met elkaar in evenwicht worden gebracht, blijven niet zonder gevolgen voor de andere krijgsmachtdelen. Dit wordt nader toegelicht in de paragrafen over de marine en de landstrijdkrachten.

De luchttransportcapaciteit van de krijgsmacht bestaat tevens uit C-130 en DC10 vliegtuigen. Samen met de transportvliegtuigen van België, Duitsland en Frankrijk maken zij deel uit van een pool onder het *European Air Transport Command* (EATC) dat vanuit Eindhoven de inzet coördineert. De Nederlandse capaciteit is echter te beperkt om

[1] *Ship To Objective Manoeuvre* (STOM) air, met Chinook transporthelikopters

zelfstandig te blijven exploiteren. Defensie streeft daarom naar de volledige internationale integratie van de luchttransportcapaciteit per 2020 om zo de schaalgrootte te creëren die op langere termijn nodig is voor een doelmatige bedrijfsvoering.

De Gulfstream, doorgaans aangeduid als niet-operationeel transport, zal zo spoedig mogelijk worden verkocht en in 2014 geen deel meer uitmaken van de luchtmacht.

Vanaf 2017 worden de luchtverkeersleidingstaken van het *Air Operations Control Station* (AOCS) uitgevoerd vanaf de locatie van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) op Schiphol. De gevechtsleidingstaken van het AOCS worden verplaatst naar een nader te bepalen locatie. Als gevolg hiervan kan de locatie Nieuw-Milligen in 2018 worden gesloten. Alleen de radar in Nieuw-Milligen wordt gehandhaafd.

Zeestrijdkrachten

De richting waarin het Commando Zeestrijdkrachten zich sinds de Marinestudie 2005 ontwikkelt, blijft ongewijzigd. Belangrijke elementen hiervan zijn de integratie van vloot en Mariniers, dicht(er)bij land opereren en de invoering van patrouilleschepen.

Zoals reeds beschreven, heeft de vraagdemping bij de helikopters onder meer tot gevolg dat het STOM-concept (*air*) niet zal worden ingevoerd. Uiteraard blijft het mogelijk snelle landingen met boten uit te voeren en ook in de toekomst zullen de mariniers vanaf de beide *Landing Platform Docks* (LPD's) met NH90-helikopters blijven opereren.

Het STOM-concept (*air*) was één van de drie pijlers onder het ontwerp van het *Joint Support Ship* (JSS), met een lengte van bijna 205 meter het grootste schip van de Marine. De tweede pijler, het transport van zware wapensystemen, was al goeddeels verdwenen door het eerdere besluit alle gevechtstanks af te stoten. Voor de derde pijler onder het JSS, namelijk de bevoorrading van schepen op zee, kan met een eenvoudige tanker worden volstaan. Zowel de amfibische rol van zware helikopters als het transport van zwaar materieel wordt (internationaal) beschouwd als een nichecapaciteit. De bevoorrading op zee daarentegen is een onlosmakelijk onderdeel van de maritieme basiscapaciteiten. Besloten is om het JSS in 2015 niet in de vaart te nemen maar het af te stoten zodra het is afgebouwd. In plaats van het JSS zal een eenvoudiger en goedkoper bevoorradingsschip worden verworven.

De beide *Landing Platform Docks* met geëmbarkeerde mariniers vormen de kern van de maritieme gevechtskracht vanuit zee. Amfibische operaties waarin vloot en mariniers geïntegreerd optreden, worden in beginsel uitgevoerd door de *UK/NL Amphibious Force*. NLMARFOR is een geïntegreerde, modulaire en uitzendbare staf die zowel bij inzet als gereedstelling leiding geeft aan het geïntegreerde optreden van vloot en mariniers.

De oppervlaktevloot van de marine blijft verder ongewijzigd. De Luchtverdedigings- en Commandovoeringsfregatten (LCF-en) behoren tot de modernste in de wereld. Zij beschikken met hun Smart L-radar bovendien over een belangrijke nichecapaciteit die, na de voorgenomen modernisering, van grote waarde is voor de bondgenootschappelijke verdediging tegen ballistische raketten. Operaties voor langere tijd met twee afzonderlijke schepen blijven mogelijk. En dat geldt ook voor een kortdurende operatie met een maritieme taakgroep van vijf schepen en mariniers. De moderne *Oceangoing*

Patrol Vessels (OPV's) zijn uitermate geschikt voor taken zoals in het Caribisch gebied en nabij Somalië.

Vanwege hun specifieke eigenschappen blijven de onderzeeboten van de Walrusklasse een relevante nichecapaciteit voor de NAVO en de EU. Ze kunnen onopgemerkt dicht onder de kust opereren om bijvoorbeeld inlichtingen te vergaren of een wapenembargo af te dwingen. Ze zijn voorts zeer geschikt als platform voor speciale operaties. Vervanging, voorzien voor het midden van de jaren twintig, kan Defensie zich uitsluitend permitteren als de nieuwe onderzeeboten samen met één of meer partnerlanden worden ontwikkeld, gebouwd en geëxploiteerd.

De Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking (Benesam) kreeg in 2005 een impuls toen België twee *Multipurpose* (M-)fregatten van Nederland kocht. Naast mijnenjagers beschikt de Belgische marine hiermee over oorlogsschepen die onder meer geschikt zijn voor onderzeebootbestrijding. Door de vervanging van de beide Nederlandse M-fregatten met drie jaar te vertragen, zijn de plannen van beide landen gesynchroniseerd. Ook de vervanging van de zes Nederlandse mijnenjagers zal langer op zich laten wachten.

De bouw van een nieuwe marinierskazerne in Vlissingen stelt Defensie in staat zich te concentreren op minder locaties en het beslag op de openbare ruimte verder te beperken. Om die reden wordt de Van Ghent-kazerne in Rotterdam na oplevering van de kazerne in Vlissingen gesloten en afgestoten. Op Texel wordt in 2015 de Joost Dourlein-kazerne gesloten en worden alle faciliteiten naar de marinebasis in Den Helder overgeheveld. Wel blijft het terrein in gebruik als oefengebied.

In het Caribisch gebied, ten slotte, komt ook op Aruba de permanente aanwezigheid van mariniers tot een einde. Op Curaçao zijn goede ervaringen opgedaan met roulerende eenheden. De kosten hiervan zijn lager. Roulerende eenheden worden de standaard. De 32ste mariniersscompagnie op Aruba wordt in 2015 opgeheven. Het takenpakket van de krijgsmacht in het Caribisch gebied verandert overigens niet.

Landstrijdkrachten

De landstrijdkrachten ontwikkelen zich door tot een veelzijdige, modulair opgebouwde organisatie. Eenheden worden per missie op maat samengesteld en beschikken over command and control capaciteiten om genetwerkt te kunnen optreden in internationale en nationale verbanden. Een groot deel van de landstrijdkrachten bestaat uit schaarse ondersteunende eenheden die voor alle operationele commando's werken. Het betreft onder meer eenheden voor nucleaire, biologische en chemische oorlogvoering, voor inlichtingenvergaring, waarneming en verkenning, voor explosievenopruiming en voor logistiek. De keuzes bij de landmacht beperken het voortzettingsvermogen van de gevechtseenheden.

Bij de landstrijdkrachten heeft het besluit om de vraag naar transporthelikopters in evenwicht te brengen met de beschikbare capaciteit gevolgen voor de gereedstelling van de drie bataljons die behoren tot de luchtmobiele brigade. Voortaan zullen gelijktijdig twee van de drie bataljons volledig met behulp van helikopters worden opgeleid. Het derde bataljon zal een basisopleiding *Air Assault* optreden krijgen (tot en met

compagniesniveau) en kan tijdig aanvullend worden opgeleid als de luchtmobiele capaciteiten voor langere tijd moeten worden ingezet. Dit derde bataljon zal vanaf 2014 onder meer met Bushmaster-voertuigen worden uitgerust en dus tevens worden opgeleid voor gemotoriseerd optreden. Hiermee worden de inzetmogelijkheden van de landmacht vergroot en wordt het operationele concept van de luchtmobiele brigade verder verbeterd. De luchtmobiele brigade blijft een belangrijke *initial entry* capaciteit van de landstrijdkrachten, al dan niet samen met het Korps Commandotroepen. De samenwerking met de Duitse landstrijdkrachten wordt verder verdiept door de luchtmobiele brigade onder te brengen bij de *Division Schnelle Kräfte*. Het geïntegreerde optreden van beide legers krijgt zo een nieuwe dimensie.

De eenmalige inzet van een brigade met meer bataljons blijft in de toekomst mogelijk. Dit is van belang voor het bondgenootschappelijk optreden in uiteenlopende scenario's. De drie brigadehoofdkwartieren in Havelte, Oirschot en Schaarsbergen zijn voorts in staat om losse modules te integreren in een nationale bataljonstaakgroep (zoals een *Taskforce Uruzgan*) en in internationaal verband (zoals een *NATO Response Force* of een *EU Battle Group*). Het zijn bovendien stuk voor stuk hoofdkwartieren die zelfstandig op grote afstand van Nederland kunnen worden ingezet. In eigen land vervullen de brigadehoofdkwartieren als regionaal militair commando een steeds belangrijkere rol in het kader van de nationale, regionale en lokale civiel-militaire samenwerking. Het Duits-Nederlandse Legerkorpshoofdkwartier in Münster ontwikkelt zich verder tot een snel inzetbaar *joint* hoofdkwartier dat leiding kan geven aan gecombineerde land- en luchtoperaties. Daarmee loopt dit hoofdkwartier voorop in de NAVO en fungeert het als motor van de Duits-Nederlandse samenwerking.

Het 45ste pantserinfanteriebataljon in Ermelo wordt in 2014 opgeheven. Daarmee vermindert het aantal infanterie-eenheden waarover de krijgsmacht beschikt van negen naar acht (zes landmacht- en twee mariniersbataljons). Met vier bataljons, die elkaar aflossen, blijft de inzet van een bataljonstaakgroep met meer dan 1.000 militairen voor langere duur (à la Uruzgan) mogelijk. Met de capaciteiten van de overige vier bataljons kan daarnaast gedurende korte tijd een missie van een bataljonstaakgroep worden uitgevoerd of gedurende langere tijd kleinere operaties op verschillende plaatsen. Ook wordt met deze capaciteiten het roulatieschema in het Caribisch gebied gevuld.

De landstrijdkrachten beschikken voortaan over drie gemechaniseerde en drie luchtmobiele bataljons, waarvan er één dus ook wordt uitgerust voor gemotoriseerd optreden. Een gemechaniseerd bataljon is opgebouwd rondom het moderne rupsgevechtsvoertuig CV90. Een gemotoriseerd bataljon rondom het wielvoertuig Bushmaster en de open Mercedes Benz 280CDI. Het betreft voertuigen die hun operationele waarde hebben bewezen in diverse missies. De eenheden worden met deze aanpassingen breder inzetbaar.

De operationele grondgebonden logistieke capaciteit, de tactische inlichtingen- en veiligheidsheidscapaciteit en de commandovoeringsondersteuning worden in 2014 heringericht en geherdimensioneerd waardoor de inzetbaarheid van de overblijvende capaciteit verder verbetert. De basiscapaciteiten van de landmacht nemen in omvang af maar de samenstelling is in balans.

De aanpassingen in de organisatie van de luchtmobiele brigade evenals de opheffing van een pantserinfanteriebataljon stellen ook de landmacht in staat zich te concentreren op

minder locaties. Dit heeft tot gevolg dat de Johan Willem Friso kazerne in Assen wordt gesloten en afgestoten in 2017.

Koninklijke Marechaussee

De taken van de Koninklijke Marechaussee, ten slotte, blijven ongewijzigd. Dat geldt echter niet voor de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd. De territoriale indeling van capaciteiten is niet langer dominant. In plaats daarvan zal er vanaf 2015 sprake zijn van een mobiele en flexibele benadering die berust op informatiegestuurd optreden. Door de maatregelen bij de Operationele Commando's, en een verdere reductie van het aantal locaties, nemen de militaire politietaken af. Hiermee zijn in totaal ruim 100 VTE'n gemoeid.

7. Investeren in de toekomst

De inrichting en omvang van de krijgsmacht zijn bepalend voor de inzetmogelijkheden en dus ook de politieke handelingsruimte. De toekomst vergt bovenal een alerte, proactieve houding en een open blik op een snel veranderende wereld. Daarbij hoort een toereikend investeringsvolume. Personeel vormt het belangrijkste kapitaal van Defensie.

Investeringsvolume

Een *investeringsquote* van 20 procent wordt al geruime tijd als richtsnoer gehanteerd. Dit zal zo blijven. Een toereikend investeringsvolume is van belang om te kunnen beschikken over een toekomstbestendige en relevante krijgsmacht. Op operationeel gebied ontwikkelt Defensie zich de komende jaren verder door de operationele duurzaamheid te versterken en door meer samen te werken.

Personeel

Personeel is en blijft de belangrijkste capaciteit van de krijgsmacht. De snel veranderende omgeving vraagt flexibiliteit en mentale weerbaarheid van het personeel. De hoge fysieke en psychische eisen die aan een militair worden gesteld, scheppen bijzondere werkgeversverplichtingen. Dat geldt voor de selectie, vorming en opleiding evenals voor veilige arbeidsomstandigheden en de zorg tijdens uitzending. Die zorg betreft de militair en veteraan maar ook zijn of haar thuisfront. Door de bijzondere aard van het werk gaat in het personeelsbeleid van Defensie veel aandacht uit naar militairen. Dat doet echter niets af aan het belang van het burgerpersoneel. Het P&O-beleid van de toekomst berust op vier pijlers:

> *Aanpassingsvermogen*
>
> Nog sterker dan voorheen wordt Defensie een doorstroomorganisatie, bestaande uit een kern van personeel gedurende de hele loopbaan werkzaam bij Defensie en een flexibele schil van personeel tijdelijk werkzaam bij Defensie. Reservisten krijgen hierin een prominentere plek.
>
> *Samenwerking*
>
> Defensie versterkt de samenwerking op personeelsgebied met maatschappelijke partners. Internationaal zal vooral meer samenwerking op opleidingsgebied worden gezocht. Gezamenlijk opleiden is een katalysator voor verdergaande internationale samenwerking.
>
> *Vulling*
>
> Defensie streeft naar een goede, structurele positie op de arbeidsmarkt. Ook houdt Defensie bij de inrichting van de organisatie nadrukkelijk rekening met de (on)mogelijkheden van de toekomstige personele vulling. De keten van werving, selectie en aanstelling wordt verder gestroomlijnd om verliezen tegen te gaan. Ook de regie op doorstroom en uitstroom van personeel wordt verbeterd.

Betaalbaarheid

Defensie blijft sturen op zowel de omvang als de samenstelling van rangen en schalen van het personeelsbestand om daarmee het personeel loopbaanperspectieven te kunnen bieden en de personele kosten direct te kunnen beheersen.

Deze pijlers worden ondersteund met moderne arbeidsvoorwaarden. Hierbij sluit Defensie, waar mogelijk, aan bij het rijksbrede P&O-beleid.

Versterken operationele duurzaamheid

Het belang van *informatiegestuurd optreden*, dat wil zeggen het vermogen om doelgericht te opereren door optimaal gebruik te maken van beschikbare informatie, zal in rap tempo verder toenemen. Een uitstekend systeem van inlichtingenverzameling, inlichtingenverwerking en commandovoering is dan een vereiste. Dergelijk optreden vergt de verdere professionalisering van het inlichtingen- en veiligheidsveld (I&V) en de versterking van I&V-netwerken. Een accentverschuiving van de verwerving van informatie (de sensoren) naar de verwerking van informatie (de analyse) moet de *situational awareness* en de effectiviteit van inzet ten goede komen. Goede commandovoerings- en informatiesystemen zijn voorwaardelijk om de inzet te plannen en te leiden.

De MIVD en de AIVD werken steeds meer en nauwer samen. Voorbeelden daarvan zijn de vorming van gezamenlijke teams en de oprichting van een gezamenlijke eenheid voor *Signal Intelligence* (Sigint) en cyber. Dit zal verder worden geïntensiveerd. In het *cyberdomein* gaan de ontwikkelingen immers snel. De krijgsmacht speelt daar op in. Zo wordt het Joint Cyber Commando bij het Commando Landstrijdkrachten versneld opgericht. Enerzijds om de eigen systemen beter te beschermen en anderzijds om de benodigde offensieve capaciteit te ontwikkelen. Hierbij hoort ook de versterking van DefCERT bij IVENT evenals een versterking van de MIVD-cyberinlichtingencapaciteit. In het cyberdomein zijn interne en externe veiligheid volledig met elkaar verweven en dat vraagt om interdepartementale en publiek-private *governance*. De nationale Cyber Security Strategie voorziet daarin en maakt het mogelijk snel en effectief in te grijpen bij cyberaanvallen. De versnelling in het cyberdomein krijgt gestalte in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, andere overheden en private partijen.

Onbemande (verkennings)systemen zijn in toenemende mate een factor van belang. Al dan niet gekoppeld aan robotica, zullen de functionaliteiten van onbemande systemen zich verder ontwikkelen. Dergelijke systemen worden hiermee breder inzetbaar, ook voor moeilijke, gevaarlijke (en eentonige) taken. Defensie gebruikt al diverse UAV's en zal de MALE UAV invoeren. Internationale inbedding is hierbij het uitgangspunt. Ook in de andere domeinen komt de introductie van onbemande systemen steeds dichterbij. Te denken is aan *unmanned demining* maar ook aan onbemande sensoren om grote (zee)gebieden te overzien.

De ontwikkeling van 3D-capaciteiten (*Defence, Diplomacy, Development*), en dus het geïntegreerd optreden tijdens de planning en uitvoering van operaties, zal worden

verankerd. Het Duits-Nederlandse Legerkorps in Münster fungeert hierbij als katalysator. Binnen de NAVO en EU kan Nederland zich op dit gebied tot gidsland ontwikkelen.

Een *beperking van de logistieke behoefte* (logistieke *footprint*) maakt dat eenheden minder afhankelijk zijn van vaak kwetsbare aanvoerlijnen. Ook in dezen neemt de samenwerking met internationale en civiele partners toe. De verdere ontwikkeling van de operationele energiestrategie en de toepassing van innovatieve concepten, met een grotere rol voor marktpartijen, zijn hier voorbeelden van. Hetzelfde geldt voor 'onderhoud op afstand' of het gebruikmaken van mogelijkheden voor logistieke ondersteuning ter plaatse.

Verdere samenwerking

De krijgsmacht is klaar voor een intensivering van de samenwerking en de integratie van capaciteiten, middelen en eenheden. De krijgsmacht wordt meer *modulair* opgebouwd om de bruikbaarheid van eenheden te vergroten en specifiek op een missie afgestemde verbanden te kunnen samenstellen. Zoals eerder beklemtoond, vormt het evenwicht tussen gevechts- en ondersteunende eenheden een belangrijk uitgangspunt. Een modulair opgebouwde krijgsmacht stelt eisen aan het proces van systeemintegratie. Operationele capaciteiten van de krijgsmacht moeten geïntegreerd kunnen optreden in grotere verbanden, zowel civiel als militair en zowel nationaal als internationaal. Dit vereist een hoge mate van interoperabiliteit, niet alleen op (materieel)technisch gebied maar ook in doctrines en het gereedstellingsproces (voorbereiding op inzet).

Joint optreden, dat wil zeggen het vermogen van verschillende krijgsmachtdelen en hun eenheden om gezamenlijk op te treden, wordt verder versterkt. Defensie beschikt al over volledig geïntegreerde eenheden zoals vuursteun- en Patriot-eenheden. De *joint* aansturing van alle Nederlandse *Special Operations* eenheden van het Korps Commandotroepen en het Korps Mariniers komt tegemoet aan de wens om bij inzet eenvoudig te kunnen aanhaken bij internationale commandovoerings- en communicatiestructuren. Geïntegreerde inzet, opleiding en training worden de komende jaren de norm en hetzelfde geldt voor de ondersteunende processen, zoals materieelverwerving en doctrineontwikkeling.

Ook de *samenwerking met de veiligheidspartners in eigen land* zal de komende jaren worden verdiept. Het betreft vooral civiele autoriteiten en de nieuw opgerichte nationale politieorganisatie. De versterking van de civiel-militaire samenwerking (VCMS) behelst in ieder geval een eenvoudigere procedure voor de aanvraag en inzet van militaire middelen onder civiel gezag. Afgezien van de gegarandeerde capaciteiten waarop civiele autoriteiten een beroep kunnen doen, blijft de krijgsmacht onder buitengewone omstandigheden de aangewezen veiligheidsorganisatie om snel meer massa te genereren en hulpdiensten bij te staan met menskracht en specialistische capaciteiten. Voorbeelden zijn rampen en incidenten, zoals overstromingen, grote branden en aanslagen, maar ook de voorbereiding en uitvoering van grote evenementen zoals de *Nuclear Security Summit* in 2014.

De technologische ontwikkelingen gaan bijzonder snel. Defensie moet dan ook alert zijn en snel op innovaties kunnen inspelen. Dat is de doelstelling van ons kennis- en

innovatiebeleid. Samenwerking met *het bedrijfsleven en kennisinstituten* vormt hiervoor het fundament. De introductie van een *concept development and experimentation* (CD&E)-proces waarborgt de structurele aandacht voor innovatie en legt de grondslag voor de doorontwikkeling van innovatieve concepten tot bruikbare capaciteiten. Ervaringen in andere landen hebben uitgewezen dat op deze manier technologische mogelijkheden en operationele behoeftes vroegtijdig, en op relatief kleine schaal, kunnen worden verenigd. Hiermee wordt doelgerichte ontwikkeling vervolgens mogelijk. Met name het Commando Landstrijdkrachten gaat CD&E de komende jaren structureel inbedden.

Inzetbaarheid

De krijgsmacht is vanaf 2014 inzetbaar voor:

1. De verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk, zo nodig met alle beschikbare middelen. Deze taak wordt in bondgenootschappelijk verband uitgevoerd. In dat kader kan ook de NAVO een beroep doen op Nederland.

2. De deelneming aan operaties wereldwijd ter bevordering van de internationale stabiliteit en rechtsorde, voor noodhulp bij rampen en humanitaire crises en voor de bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Deze operaties worden meestal in internationaal verband uitgevoerd, waarbij bijdragen van verschillende partners in samengestelde eenheden worden geïntegreerd. In dat kader kan de krijgsmacht de volgende bijdragen leveren:

- Op land: Eenmalig een samengestelde taakgroep van brigadeomvang of langdurig een samengestelde taakgroep van bataljonsomvang. Naast de langdurige inzet van een bataljonstaakgroep kunnen gedurende kortere tijd een tweede bataljonstaakgroep en langere tijd kleinere bijdragen worden ingezet (inclusief de presentie in het Caribisch gebied).
- Op en vanaf zee: Eenmalig een maritieme taakgroep van vijf schepen of langdurig twee schepen afzonderlijk, waarbij vloot en mariniers geïntegreerd optreden.
- In de lucht: Tot de vervanging van de F-16 - voorzien in 2023 - eenmalig een groep van acht jachtvliegtuigen of langdurig een groep van vier jachtvliegtuigen. Na de vervanging van de F-16 - voorzien in 2023 - eenmalig of langdurig een groep van vier jachtvliegtuigen. Helikopters ondersteunen het optreden op land en zee.
- Speciale operaties: Langdurige deelneming van compagniesomvang aan een *joint* taakgroep *Special Forces*.
- Cyberoperaties: defensieve en offensieve cybertaken evenals inlichtingenvergaring.
- Nichecapaciteiten (naast *Special Forces* en offensieve cybercapaciteit): onderzeeboten, het Duits-Nederlandse Legerkorpshoofdkwartier, Luchttransport, *Air-to-Air Refuelling*, Patriots en het *Civil-Military Interaction* commando.

Al deze vormen van inzet zijn inclusief ondersteunende eenheden, zowel de gevechtsondersteuning (*combat support*) als de logistieke ondersteuning (*combat service support*). Vooral voor logistieke ondersteuning kan een beroep worden gedaan op internationale partners. Andersom is de ondersteuning van internationale partners door onze krijgsmacht eveneens mogelijk. De inzet van afzonderlijke modules van ondersteunende capaciteiten is ook een optie.

3. Het bijdragen aan de nationale veiligheid onder civiel gezag. In dat kader levert de krijgsmacht de in wettelijke en interdepartementale afspraken vastgelegde bijdragen. Het gaat hierbij om:

- De uitvoering van structurele nationale taken zoals de politietaken van de Koninklijke Marechaussee, de beveiliging van het Nederlandse luchtruim met jachtvliegtuigen, de coördinatie van en de bijdrage aan de Kustwacht Nederland evenals de hydrografische taak;
- Het samen met veiligheidspartners kunnen optreden tegen digitale bedreigingen en aanvallen (cybercapaciteit);
- Militaire bijstand en steunverlening bij handhaving van de rechtsorde, de openbare orde en veiligheid, in het bijzonder met de in de ICMS-catalogus gegarandeerde capaciteiten;
- Militaire bijstand bij de bestrijding van terrorisme, rampen en crises - zo nodig met alle op dat moment beschikbare eenheden.

4. Een permanente militaire presentie in het Caribisch gebied, zowel voor de verdedigingstaak (zie doelstelling 1) als voor de ondersteuning van lokale en regionale civiele autoriteiten (zie doelstelling 3, in het bijzonder de ondersteuning van de Kustwacht, de regionale drugsbestrijding, de politietaken van de Marechaussee en het beteugelen van woelingen). De permanente presentie bestaat uit twee roulerende compagnieën van het CZSK of het CLAS, een bootpeloton, een groot bovenwaterschip, een ondersteuningsschip en een brigade Marechaussee. Als de situatie dit vereist, kan de militaire presentie in het Caribisch gebied worden vergroot. Dit zal dan wel ten koste gaan van de overige inzetmogelijkheden.

8. Financiële aspecten

Inpasbaarheid in de defensiebegroting

De inpasbaarheid van de maatregelen waartoe is besloten, berust op de sjablonen die voor de 27 grootste wapensystemen zijn opgesteld. Inpasbaarheid veronderstelt dat er geen verdringingseffecten optreden en in de maatregelen is daarmee rekening gehouden. De maatregelen zijn er op gericht om een totaal budgettair probleem van € 348 miljoen op te lossen. Het resultaat in de begrotingsperiode tot en met 2018 is in onderstaand overzicht weergegeven.

Begrotingsoverzicht nota	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAAL BEGROTING	**7.789**	**7.602**	**7.462**	**7.491**	**7.489**	**7.440**
INZET	240	6	2	2	2	2
DEFENSIEBREED	3.387	3.458	3.211	3.161	3.108	3.066
ORGANIEKE EENHEDEN	2.140	1.929	1.922	1.872	1.860	1.849
WAPENSYSTEMEN	2.021	2.208	2.326	2.456	2.518	2.523
waarvan F-16	*269*	*262*	*310*	*301*	*225*	*202*
waarvan vervanger F-16	*113*	*46*	*64*	*113*	*343*	*517*

Voor het investeringsartikel op de defensiebegroting zal vanaf heden een eindejaarsmarge zonder beperkingen gelden. Hierdoor kunnen investeringen gemakkelijker over jaargrenzen heen schuiven als de situatie daarom vraagt, zonder dat dit ten koste gaat van het investeringsbudget voor de krijgsmacht.

Inpasbaarheid op de langere termijn

Bovenstaand overzicht is een momentopname van de begroting ten tijde van de vaststelling van deze nota. Het inzicht in de totale uitgaven per wapensysteem, dat wil zeggen investeringen, relevante exploitatie en ontvangsten uit afstoting, moet gedurende de volledige levensduur worden opgebouwd. In verband hiermee wordt de planningshorizon van tien jaar verlengd tot vijftien jaar. De systematiek van levensduurkosten zal de komende jaren een structurele plaats krijgen in het plan- en begrotingsproces en dus de bedrijfsvoering.

De begroting en administratie zijn vooralsnog organisatiegericht. De benodigde aanpassingen zijn dan ook verstrekkend. Zorgvuldigheid is bovendien vereist vanwege de samenloop met andere ingrijpende processen. In de brief 'Beheer bij Defensie', van 14 februari 2013, zijn de ambities voor het beheer herzien en is bevestigd dat de reorganisatie, de invoering van ERP en de activiteiten om het beheer en de krijgsmacht op orde te krijgen in die volgorde van prioriteit zullen worden afgemaakt. Al deze trajecten grijpen op elkaar in en hebben tot doel de besturing en de bedrijfsvoering te verbeteren. Het is de ambitie om de eerste contouren van het inzicht per wapensysteem in de ontwerpbegroting 2015 te presenteren.

Bijlage A: Verdieping financiële aspecten

De nota over de toekomst van de krijgsmacht moet ook op lange termijn financieel inpasbaar zijn in de defensiebegroting. In deze bijlage zijn achtereenvolgens opgenomen:

- *De defensiebrede maatregelen die zijn genomen in aanloop naar deze nota;*
- *Het waarborgen van het financiële inzicht op langere termijn;*
- *Een uitwerking op hoofdlijnen van de sjablonen van wapensystemen.*

Defensiebrede maatregelen

Bij aanvang van het notatraject kampte Defensie met een financiële problematiek van € 348 miljoen in 2018. Dit betreft de verwerking van de taakstelling van het regeerakkoord van € 48 miljoen (op apparaatsuitgaven), de niet uitgekeerde prijsbijstelling tranche 2013 van € 79 miljoen, en het aandeel van € 15 miljoen waarmee Defensie meeloopt in de Rijksbrede taakstelling van € 700 miljoen. Voorts betreft het interne defensieproblematiek, bestaande uit achterstallig onderhoud, vastgoed en energiekosten, tekorten in de materiële exploitatie van de wapensystemen en de structurele compensatie van de Wet uniformering loonbegrip (WUL).

	2014	2015	2016	2017	2018
Problematiek:					
Matex en wapensysteemtoevoeging				50	50
WUL	50	50	50	50	50
Personele (sociale) lasten	54	19	32	45	56
Vastgoed en energie	36	35	42	50	50
Prijsbijstelling 2013 (q effect binnen kader)	79	79	79	79	79
Taakstelling Rijksdienst	0	0	17	39	48
Aanvullende taakstelling	15	15	15	15	15
Totaal problematiek	***234***	***198***	***235***	***328***	***348***

In het reguliere begrotingsproces, te weten in aanloop naar de ontwerpbegroting 2014, zijn al enige taakstellingen en herschikkingen verwerkt. Het betreft de taakstelling van € 1 miljoen op het topsectorenbeleid en herschikkingen in verband met de CAO-afspraken van december 2011 (€ 40 miljoen), een matex-toevoeging van € 50 miljoen in 2015 en 2016 en diverse kleinere. De totale problematiek is op de volgende wijze opgelost:

	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal problematiek	***234***	***198***	***235***	***328***	***348***
Oplossingen:					
Maatregelen DIP	66	92	98	126	185
Invulling taakstelling Rijksdienst	0	0	17	39	48
Maatregelen CZSK	2	15	24	25	29
Maatregelen CLAS	6	25	38	39	43
Maatregelen CLSK	12	26	32	33	36
Maatregelen KMAR	0	5	6	6	7
Overige maatregelen (inclusief incidentele kasschuif)	98	35	27	71	32
SBK gevolgen maatregelen	0	0	-5	-11	-31
Compensatie WUL 2014	50				
Totaal oplossingen	***234***	***198***	***235***	***328***	***348***

De ministeries van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking & Buitenlandse Handel en Defensie hebben afspraken gemaakt over de invulling van het Budget Internationale Veiligheid van € 250 miljoen euro. Deze afspraken leiden niet tot verdere problematiek voor de defensiebegroting. Bij de korting op het investeringsbudget is zeker gesteld dat de investeringsquote vanaf 2018 op 20 procent komt en blijft. De maatregelen bij de operationele commando's worden beschreven in de desbetreffende paragrafen. Het budget voor de vervanging F-16 is gemaximeerd op het investeringsbudget en de huidige jaarlijkse exploitatie van de F-16.

Om verdringingseffecten bij de vervanging van de F-16 te voorkomen, is het budget voor de vervanging taakstellend ingekaderd. Bovendien is er zowel bij de investeringskosten als bij de exploitatiekosten een risicoreservering van 10 procent gehanteerd. Deze risicoreservering is bedoeld voor niet geraamde kostenstijgingen. De reservering is niet bestemd voor prijs- en loonbijstellingen; deze worden conform de reguliere begrotingssystematiek aangepast. De reservering is evenmin bedoeld voor wisselkoersen die binnen het taakstellende budget moeten worden gedekt.

Geen verdringingseffecten

Inzicht in mogelijke verdringingseffecten, ook op de lange termijn, is alleen mogelijk indien alle relevante uitgaven beschikbaar zijn bij de besluitvorming. Naast algemene uitgavenposten, zoals pensioenen, wachtgelden en vastgoed, moeten ook de levensduurkosten van de verschillende wapensystemen duidelijk zijn. Hiervoor is een sjabloon opgesteld, waarin per wapensysteem zowel de investerings- als de exploitatiekosten zijn beschreven.

Defensie en Financiën hebben afspraken gemaakt om op een andere wijze om te gaan met het investeringsartikel in de begroting en met het gebruik van de eindejaarsmarge. Een gevolg hiervan is dat er een betere aansluiting ontstaat met de sjablonen. De afspraken zijn:

- dat de budgetten in de memorie van toelichting van de begroting voor een periode van vijftien jaar worden geraamd in plaats van de huidige tien jaar. Bij de raming wordt rekening gehouden met de *End Life of Type* (ELOT) van het wapensysteem;
- dat de aan investeringen gerelateerde uitgaven aan materieel (inclusief instandhouding, afstotingskosten en verkoopopbrengsten) in dit artikel worden opgenomen;
- dat de verkoopopbrengsten van groot materieel altijd ten bate komen van het beleidsartikel voor investeringen, zodat deze ook meerjarig kunnen worden meegenomen. Dit vervangt de huidige middelenafspraken.

Planningsinzicht op de langere termijn

De financiële onderbouwing van de nota over de toekomst van de krijgsmacht door middel van sjablonen is geen eenmalige exercitie. Het inzicht in de totale uitgaven (investeringen en exploitatie) per wapensysteem, gedurende de hele levenscyclus, moet worden opgebouwd. Bij de keuze voor wapensystemen spelen de planningshorizon en het inzicht in investerings- en relevante exploitatie-uitgaven alsmede de ontvangsten (afstotingsopbrengsten) een rol. Ook als het gaat om investeringen in ICT en infrastructuur moet het inzicht op de langere termijn toenemen. Op dit moment is de planningshorizon van investeringen tien jaar en worden de jaren daarna geclusterd weergegeven. Deze horizon zal worden verruimd tot vijftien jaar. Het voordeel hiervan is dat over een langere periode inzicht ontstaat in ontwikkelingen die samenhangen met de levensduur van wapensystemen. Tevens brengt de verruiming naar vijftien jaar meer majeure aanpassingen van grote wapensystemen in beeld, zoals technologische aanpassingen en grootschalig onderhoud.

Een vaak gehanteerd begrip, waarbij het lange termijn perspectief expliciet wordt meegenomen, is het gebruik van *Life Cycle Costing* (LCC) van wapensystemen. LCC is voor Defensie geen nieuw fenomeen en wordt vooral bij investeringsprojecten gebruikt om in de besluitvormingsfase financiële afwegingen te maken. Defensie zal nader onderzoeken hoe en wanneer de systematiek van LCC een structurele plaats kan krijgen in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten. De huidige begrotingsadministratie is namelijk vooral organisatiegericht en niet primair ingericht op wapensystemen. Mede in verband met de verschillende trajecten die momenteel lopen en die reeds ingrijpen op de bedrijfsvoeringsprocessen, is aanpassing niet eenvoudig. Dit vergt dus een zorgvuldige aanpak.

In de brief Beheer bij Defensie van 14 februari 2013 zijn de aangepaste ambities voor het beheer uiteengezet. De lopende trajecten in het kader van de grootscheepse reorganisatie, de invoering van ERP en de activiteiten om het beheer en de krijgsmacht op orde te krijgen, zullen worden afgemaakt. Al deze trajecten grijpen op elkaar in en hebben tot doel de besturing van Defensie en de bedrijfsvoering te verbeteren. Als onderdeel daarvan zijn onder meer al een betere aansluiting tussen activiteiten en middelen en een verbeterd inzicht tussen investeringen en exploitatie voorzien. De geïntegreerde financieel en materieel-logistieke administratie in SAP berust op de uitgangspunten die aan de besturing en bedrijfsvoering ten grondslag liggen. De uitvoering van dit gehele programma loopt tot 2016 en is besproken met de Algemene Rekenkamer. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige afstemming van de

verlenging van de planhorizon en de introductie van LCC op lopende aanpassingstrajecten.

Voor de begrotingsbehandeling 2014 zal daarom in een plan van aanpak worden geschetst welke maatregelen precies nodig zijn om het bovengeschetste inzicht in wapensystemen te verkrijgen. Dit plan van aanpak zal een aantal stappen kennen:

Stap 1 Bepalen welke informatie per wapensysteem al in de huidige administratie is opgenomen.

Stap 2 Bepalen welke aanvullende informatie per wapensysteem op korte(re) termijn in de administratie kan worden opgenomen.

Op die wijze kunnen per 1 januari 2014 een aanzienlijk deel van de (geplande) uitgaven en investeringen (totaal) en een deel van de exploitatie in de administratie aan wapensystemen worden gekoppeld.

Stap 3 Bepalen hoe in de begroting van 2015 de inrichting op basis van wapensystemen het beste kan worden weergegeven, rekening houdend met de huidige organieke indeling van beleidsartikelen en andere begrotingseisen. Een voorbeeld is de indeling naar apparaats- en programmakosten. Tevens zal worden bezien hoe het ramingsinstrument voor wapensystemen (nog in ontwikkeling) kan worden aangepast zodat de benodigde onderbouwing van uitgaven en verplichtingen kan worden gegenereerd.

Stap 4: Evaluatie in 2015 van de resultaten van stap 1 tot en met 3. Zo nodig aanpassingen om alsnog een langdurig inzicht per wapensysteem te verkrijgen.

Stap 5: Vanaf 2016 zo nodig uitvoeren van aanvullende maatregelen.

Bijlage B: Financieel overzicht per wapensysteem en overige kostensoorten (zie volgend blad).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
TOTAAL BEGROTING	8.488	8.733	8.472	8.156	8.067	7.789	7.602	7.462	7.491	7.489	7.440	7.459	7.458	7.420	7.382	7.363	7.363	7.363	7.363	7.363	7.363
INZET																					
subtotaal 1 (Inzet)	328	360	320	188	191	240	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
DEFENSIEBREED																					
Algemeen	81	100	110	97	86	102	114	102	98	94	94	94	94	94	94	94	94	94	94	94	94
Centraal apparaat	1.396	1.386	1.445	1.521	1.743	1.627	1.698	1.604	1.547	1.536	1.546	1.460	1.442	1.440	1.403	1.372	1.358	1.343	1.341	1.320	1.318
Geheime uitgaven	2	2	2	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0	0	20	48	44	83	89	81	89	117	84	97	93	96	95	98	100	85
Exploitatie huisvesting en infrastructuur	480	441	417	403	425	362	345	333	328	323	312	304	307	307	307	307	307	307	307	307	307
Exploitatie ICT	321	295	324	326	281	231	219	195	190	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188
Niet toerekenbare apparaatskosten ondersteunende diensten CDC/DMO	568	647	593	659	642	607	583	575	558	551	543	542	545	545	545	544	545	545	545	545	545
Investeringen overig (niet gespecificeerd naar wapensystemen)	463	507	486	461	436	432	447	353	352	322	297	206	207	182	139	172	150	150	149	88	88
subtotaal 2 (Defensiebrede uitgaven)	3.311	3.378	3.378	3.473	3.618	3.387	3.458	3.211	3.161	3.108	3.066	2.889	2.904	2.845	2.778	2.775	2.743	2.727	2.727	2.646	2.629
ORGANIEKE EENHEDEN																					
Formatie organieke eenheden	1.675	1.760	1.780	1.659	1.549	1.528	1.435	1.388	1.343	1.333	1.323	1.311	1.319	1.326	1.334	1.341	1.362	1.362	1.362	1.362	1.361
Formatie operationeel commando indirect	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gereedstelling en overige exploitatie operationeel commando indirect	560	649	600	547	522	531	404	445	440	437	438	396	388	382	376	355	376	377	376	376	393
Dienstverlening CDC indirect	128	122	107	87	84	82	90	90	89	89	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
subtotaal 3 (Organieke eenheden)	2.364	2.531	2.487	2.292	2.155	2.140	1.929	1.922	1.872	1.860	1.849	1.796	1.796	1.797	1.798	1.785	1.826	1.827	1.826	1.826	1.842
WAPENSYSTEMEN																					
Wapensysteem 1 - Luchtverdedigings- en commandofregatten	94	100	73	98	92	175	118	113	112	122	114	98	85	81	81	81	81	81	81	356	356
Wapensysteem 2 - Multipurpose fregatten	29	36	41	57	40	61	51	46	38	36	35	35	35	35	35	59	165	307	315	35	35
Wapensysteem 3 - Patrouilleschepen	74	154	161	94	80	69	38	31	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
Wapensysteem 4 - Landing Platform Docks	35	33	37	34	35	40	52	37	36	36	42	35	35	35	35	35	35	35	35	49	101
Wapensysteem 5 - Joint Support Ship	18	16	51	124	105	115	105	22	15	53	50	58	57	14	14	14	14	14	14	14	14
Wapensysteem 6 - Onderzeeboten	48	53	49	60	65	93	87	87	69	59	59	58	51	51	51	551	551	551	551	551	51
Wapensysteem 7 - Mijnenbestrijdingsvaartuigen	59	49	50	47	38	36	34	31	30	30	30	30	30	54	87	95	90	90	90	84	84
Wapensysteem 8 - CV9035NL Infanteriegevechtsvoertuigen	266	278	216	121	46	94	67	55	74	75	47	47	47	47	62	62	62	62	47	47	47
Wapensysteem 9 - Pantserwielvoertuigen	142	98	91	125	165	130	203	195	184	114	63	67	67	67	67	60	60	60	60	60	60
Wapensysteem 10 - Grondgebonden luchtverdediging	124	76	56	53	72	73	69	53	51	77	74	75	72	61	65	70	70	90	50	50	50
Wapensysteem 11 - WisselLaadSystemen en TrekkerOpleggerCombinaties	45	38	42	40	38	38	38	36	37	36	36	36	36	36	121	136	126	126	154	36	36
Wapensysteem 12 - Ondersteunende tanks	11	28	32	19	20	64	20	21	22	26	31	36	31	36	31	16	16	16	16	16	16
Wapensysteem 13 - Artillerie	108	124	44	41	31	27	38	41	136	83	85	49	49	49	49	35	35	35	35	33	33
Wapensysteem 14 - Unmanned Aerial Vehicle's	5	11	5	6	5	11	6	18	15	11	9	9	15	16	20	14	14	14	9	4	4
Wapensysteem 15 - Mercedes Benz Terreinvoertuigen	123	133	125	123	123	125	125	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123
Wapensysteem 16A - Jachtvliegtuigen F-16	332	270	259	266	240	269	262	310	301	225	202	212	188	129	86	43	0	0	0	0	0
Wapensysteem 16B - Vervanging jachtvliegtuigen F-16 / JSF	68	52	131	157	71	113	46	64	113	343	517	825	917	1.044	599	286	243	253	279	247	243
Wapensysteem 17 - Tankvliegtuigen KDC-10	52	45	49	57	53	57	54	48	48	48	49	48	148	198	148	98	148	48	48	48	48
Wapensysteem 18 - Transportvliegtuigen C-130	35	25	41	31	38	31	29	25	23	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Wapensysteem 19 - Gevechtshelikopters AH-64 Apache	56	67	72	74	59	102	119	150	114	71	69	73	73	75	226	206	212	73	73	73	73
Wapensysteem 20 - Transporthelikopters CH-47 Chinook	159	68	57	56	124	115	74	70	76	192	270	230	184	67	67	67	67	67	67	67	67
Wapensysteem 21 - Transporthelikopters AS-532 Cougar	29	26	29	21	19	27	21	22	12	15	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wapensysteem 22 - Maritieme helikopters NH-90	88	179	118	109	136	116	135	138	106	82	71	61	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Wapensysteem 23 - Klein Kaliber Wapens	35	48	61	56	39	50	51	52	70	51	39	40	57	58	58	58	58	40	40	40	40
Wapensysteem 24 - Kleding en Persoonlijke Uitrusting	35	51	33	25	24	52	80	110	114	89	76	45	45	45	45	45	45	45	45	42	42
Wapensysteem 25 - Militaire Satelliet Communicatie	19	28	16	13	32	27	32	25	18	6	13	19	14	5	10	10	10	10	10	10	10
Wapensysteem 26 - TITAAN commandovoeringssysteem	32	30	22	20	19	25	24	28	40	22	22	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Wapensysteem 27 - Mobile Combat Training Centre	6	15	6	8	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	25	35	30	30	5	5
Wapensysteem 28 - overige (wapen)systemen	357	333	320	267	288	526	487	571	600	578	457	393	275	330	448	201	140	140	215	138	138
Vrije ruimte/spanning	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-645	-263	-202	-152	-139	-123	0	0	0	155	297	278	382	306	647	1.100
subtotaal 4 (Wapensystemen)	2.485	2.464	2.286	2.203	2.103	2.021	2.208	2.326	2.456	2.518	2.523	2.771	2.756	2.776	2.803	2.800	2.792	2.806	2.807	2.888	2.890
TOTAAL BEGROTING	8.488	8.733	8.472	8.156	8.067	7.789	7.602	7.462	7.491	7.489	7.440	7.459	7.458	7.420	7.382	7.363	7.363	7.363	7.363	7.363	7.363